

**PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK  
MELALUI *CITIZEN'S CHARTER***Meirinawati dan Indah Prabawati<sup>1</sup>***Abstract***

*Public service is an effort to meet the basic needs for goods, services and administrative services provided by public service providers to the public. Good public services must be able to meet the needs of the community that are not convoluted, with a waiting time is relatively quick, and can be beneficial to all parties. It is claimed that poor public services are still becoming the reality of our current society. One of the efforts to encourage the government to improve the quality of public services is by using citizen's charter. It includes an agreement between service providers and service users about the types, procedures, costs, time and manner of service delivery according to service standards that are agreed by all parties involved.*

**Keywords:** *public service, citizen's charter*

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar Prodi Administrasi Publik, Universitas Negeri Surabaya (email: [meirinawati91@yahoo.co.id](mailto:meirinawati91@yahoo.co.id) and [prabawatiindah@yahoo.co.id](mailto:prabawatiindah@yahoo.co.id))

## Pendahuluan

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Kurniawan, 2005:25). Praktek penyelenggaraan pelayanan publik adalah salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Idealnya pelayanan publik harus diberikan secara baik guna mencapai kepuasan masyarakat. Buruknya pelayanan publik yang masih dirasakan oleh masyarakat sampai saat ini, mendorong Pemerintah untuk melakukan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Upaya tersebut diwujudkan dalam bentuk *Citizen's Charter* atau kontrak pelayanan.

## Pelayanan Publik

### 1. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik berawal dari makna *Public Service*, yaitu berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa (Pamudji dalam Paimin, 2007:267). Astuti (2006:290) berpendapat bahwa pelayanan publik dapat dinyatakan sebagai segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah dalam bentuk barang dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sinambela (2008:64) berpendapat bahwa pelayanan publik merupakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sedangkan menurut Dwiyanto (2005:142) pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.

Berbagai definisi tentang pelayanan publik tersebut pada intinya memiliki arah pandangan yang hampir sama yaitu pemberian pelayanan oleh instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap instansi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditentukan.

### 2. Kualitas Pelayanan Publik

Sedarmayanti (2009: 252) menyatakan bahwa kualitas berarti kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan, kecocokan untuk pemakaian, perbaikan/penyempurnaan berkelanjutan, bebas dari kerusakan/cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan awal dan setiap saat, melakukan sesuatu secara benar awal dan sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam kualitas pelayanan, yaitu akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kelengkapan, kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan pribadi dan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan (Sedarmayanti, 2009:253). Adapun dimensi kualitas pelayanan menurut Fitzsimmons dalam Sedarmayanti (2009:253) adalah sebagai berikut :

- a. *Reliability* (handal), kemampuan untuk memberi secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada pelanggan;
- b. *Responsiveness* (pertanggungiawaban), kesadaran/keinginan membantu dan memberikan pelayanan yang cepat;
- c. *Assurance* (jaminan), pengetahuan atau wawasan, kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, respek terhadap pelanggan;
- d. *Emphathy* (empati), kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, berusaha mengetahui keinginan dan kebutuhan pelanggan;
- e. *Tangibles* (terjawab), penampilan pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan/perlengkapan yang menunjang pelayanan.

### 3. Prinsip-prinsip pelayanan publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip diantaranya sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan  
Prosedur pelayanan yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan
  - 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
  - 2) Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian Waktu  
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi  
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Keamanan  
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung Jawab  
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana  
Tersedia sarana dan prasarana kerja. Peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi komunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan Akses  
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan  
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan yang ikhlas.
- j. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

#### 4. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi layanan dan penerima layanan. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu Penyelesaian  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya Pelayanan  
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk Pelayanan  
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan Prasarana  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

#### 5. Karakteristik Pelayanan Publik

Beberapa karakteristik pelayanan publik menurut Tjiptono (2002:265-266) meliputi:

- a. Tidak berwujud (*intangibility*)  
Konsep *intangibility* memiliki dua pengertian yaitu:
  - 1) Sesuatu yang tidak dapat disentuh dan tidak dapat dirasa.
  - 2) Sesuatu yang tidak mudah didefinisikan, diformulasikan, atau dipahami secara rohaniah.
- b. Tidak dapat dipisahkan (*inseparability*)  
Pada umumnya pelayanan yang diproduksi (dihasilkan) dan dirasakan pada waktu bersamaan dan apabila dikehendaki oleh seseorang untuk diserahkan kepada pihak lainnya, maka mereka merupakan bagian dari pelayanan itu. Ciri khusus dalam pelayanan publik adalah adanya interaksi antara penyedia dan pengguna pelayanan atau pelanggan.
- c. *Variability/heterogeneity/inconsistency*  
Pelayanan bersifat sangat variabel karena merupakan *non-standardized output*, artinya banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis, tergantung pada siapa, kapan, dan di mana pelayanan tersebut dihasilkan. Tiga faktor yang menyebabkan variabilitas kualitas pelayanan yaitu kerjasama atau partisipasi pelanggan selama

penyampaian jasa, moral/motivasi karyawan dalam melayani pelanggan, dan beban kerja perusahaan.

d. Tidak tahan lama (*Perishability*)

Pelayanan tidak dapat disimpan sebagai persediaan yang siap dijual atau dikonsumsi pada saat diperlukan, karena hal tersebut maka pelayanan tidak tahan lama.

e. *Lack of ownership*

Merupakan perbedaan dasar antara barang dan jasa/pelayanan. Pada pembelian barang, konsumen memiliki hak penuh atas penggunaan dan manfaat produk yang dibelinya. Mereka bisa mengkonsumsi, menyimpan atau menjualnya. Di lain pihak, pada pembelian jasa atau pelayanan, pelanggan mungkin hanya memiliki akses personal atas suatu jasa untuk jangka waktu yang terbatas. Pembayaran biasanya ditujukan untuk pemakaian, akses atau penyewaan item-item tertentu berkaitan dengan jasa/pelayanan yang ditawarkan.

Dari karakteristik pelayanan diatas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan itu tidak dapat dirasa, diraba, dilihat sebelum dibeli atau dikonsumsi oleh pelanggan, pelayanan yang diberikan kepada tiap orang juga berbeda-beda, dikarenakan setiap orang mempunyai kepentingan yang berbeda dan pelayanan yang diberikan pastinya juga akan berbeda. Selain itu, pelayanan juga tidak dapat disimpan karena ketika seseorang dilayani, pada saat itulah orang tersebut merasakan pelayanan.

### Citizen's Charter

Citizen's Charter menurut Masdar dkk (2009: 57) adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Maksudnya, bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus memprioritaskan kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan. Selama ini yang terjadi adalah masyarakat kurang dilibatkan pada proses penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga keputusan yang dihasilkan pada penyelenggaraan pelayanan publik masih dilakukan secara sepihak. Misalnya, besar kecilnya biaya yang harus dibayar, lama waktu pengurusan, dan prosedur persyaratan menjadi hak penyedia layanan, sedangkan keterlibatan masyarakat dalam menentukan standar pelayanan dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk mematuhi segala aturan. Selain itu, masyarakat juga berfungsi sebagai pengawas penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam rangka mencapai maksud tersebut, adanya Citizen's Charter mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan *stakeholder* lainnya untuk menyepakati jenis prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Kesepakatan itu harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan serta stakeholders (Masdar, 2009: 58). Tujuan pelebagaan *citizen's charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik menurut Kusumasari (2005:91) adalah :

- a. Membuat pelayanan publik menjadi lebih responsif, yaitu sesuai antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat, dan transparan dari segi waktu, biaya, dan cara pelayanan serta akuntabel.
- b. Pengguna layanan dapat mengakses informasi pelayanan dan melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan serta menghargai martabat dan kedudukan pengguna layanan sebagai warga yang berdaulat.

- c. Memudahkan evaluasi terhadap kinerja pelayanan dan membantu memahami kebutuhan dan aspirasi warga serta *stakeholder* mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.
- d. Memberikan kesadaran kepada masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi tanggung jawab semua termasuk warga dan pengguna layanan.

Kumorotomo (2008:218) berpendapat lahirnya suatu inovasi baru pada penyelenggaraan pelayanan publik yang diwujudkan dalam bentuk *Citizen's Charter* merupakan hal yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik, alasannya :

- a. Memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan.
- b. Memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholder* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan.
- c. Mempermudah pengguna layanan, warga, dan *stakeholder* lainnya mengontrol praktek penyelenggaraan pelayanan.
- d. Mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan.
- e. Membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholder* lainnya.

Adapun menurut Masdar (2009: 58) unsur-unsur dasar *Citizen's Charter* mencakup beberapa hal :

- a. Visi dan misi pelayanan; visi pelayanan adalah kesepakatan antara penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya tentang praktik dan kinerja pelayanan yang ingin diwujudkan.
- b. Standar pelayanan, yaitu ukuran yang disepakati oleh penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya mengenai berbagai aspek pelayanan, misalnya waktu, biaya, cara, dan prosedur pelayanan. Standar pelayanan meliputi :
  - 1. Sikap penyedia layanan terhadap pengguna layanan dalam praktik pemberian pelayanan, misalnya menyapa dengan ramah dan bersikap sopan.
  - 2. Persyaratan pelayanan dan hak-hak yang dimiliki oleh pengguna layanan harus dipenuhi.
  - 3. Biaya pelayanan yang harus dibayarkan oleh pengguna layanan untuk memperoleh pelayanan.
  - 4. Waktu pelayanan yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan.
  - 5. Mekanisme untuk menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan.
  - 6. Tersedianya informasi pelayanan yang dapat diakses oleh pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya berupa alur pelayanan, unit atau bagian pengaduan masyarakat, dan survey pengguna layanan.

Keuntungan penerapan *Citizen's Charter* menurut Kurniawan dalam Masdar dkk (2009:59) adalah :

- a. Mendorong perubahan *mind set*, perilaku dan struktur birokrasi menjadi lebih berorientasi pada kepentingan publik, perubahan struktur birokrasi misalnya berkenaan dengan prosedur pelayanan dan posisi pengguna jasa yang lebih dianggap sebagai partner yang harus dilayani.
- b. Pengguna jasa layanan, *civil society organization* (CSO), media massa dan *stakeholders* lain dapat melakukan peran kontrol dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui mekanisme *complain*. Pelibatan *stakeholder* yang luas ini menunjukkan tingkat feasibilitas yang tinggi.
- c. Memungkinkan perlindungan terhadap masyarakat atas perilaku birokrasi yang sewenang-wenang, arogan dan lain sebagainya.
- d. Adanya transparansi waktu, biaya dan prosedur pelayanan.
- e. Adanya kejelasan akan kuantitas dan kualitas SDM yang menangani pelayanan.
- f. Terciptanya etika dan budaya pelayanan yang menempatkan pengguna jasa sebagai subjek pelayanan.

Di lain pihak, terdapat kelemahan pelebagaan Citizen's Charter, yaitu lamanya waktu yang diperlukan untuk melakukan dialog antara institusi pelayanan dan *stakeholder* yang terlibat, di samping juga kemampuan sumber daya manusia yang berbeda di masing-masing institusi pelayanan sehingga sulit mencari model yang *rigid* dan bisa diterapkan untuk semua daerah (Masdar, 2009: 59).

Tahap-tahap pelebagaan citizen's charter :

- a. Tahap Promosi  
Tujuan utama dari tahap pertama adalah agar penyedia layanan mengetahui konsep kontrak pelayanan serta harapan pengguna layanan terhadap mereka. Dari perspektif pengguna layanan, akan diketahui hak dan kewajibannya dalam suatu penyelenggaraan pelayanan. Pengguna layanan menjadi tahu bahwa mereka juga bertanggungjawab dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan. Dalam tahap ini, dibentuk sebuah forum yang anggotanya terdiri dari berbagai *stakeholder* untuk mempertemukan berbagai kepentingan dan mencari solusi dalam perbaikan pelayanan publik
- b. Tahap Formulasi  
Tahap ini bertujuan untuk dapat mengidentifikasi siapa pengguna layanan dan mengetahui *output* sebuah organisasi/instansi pelayanan. Identifikasi pengguna jasa dapat dilakukan dengan jalan seminar, dialog, *focus group discussion*, wawancara mendalam, dan survey pengguna layanan. Melalui jalan ini, kebutuhan dan harapan pengguna layanan diketahui oleh organisasi tersebut sehingga akan diperoleh *feedback* yang kemudian digunakan untuk pembentukan standar kualitas pelayanan.
- c. Tahap Implementasi  
Tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan *citizen's charter*. Pada tahapan ini, diperlukan diseminasi informasi mengenai *citizen's charter* ini kepada seluruh masyarakat, yaitu melalui pemanfaatan media massa, baik televisi, radio maupun surat kabar.
- d. Tahap Evaluasi  
Tujuannya adalah mengidentifikasi pengalaman yang dapat dipetik dari pelebagaan *citizen's charter* bagi perbaikan pelayanan.

## Kesimpulan

Pelayanan publik yang tidak kondusif masih dirasakan oleh masyarakat sampai saat ini, mendorong pemerintah untuk melakukan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Upaya tersebut diwujudkan dalam bentuk *Citizen's Charter* atau kontrak pelayanan. *Citizen's Charter* merupakan kesepakatan antara pengguna layanan dan pemberi layanan yang dijadikan dasar dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Harapannya dengan adanya *citizen's charter*, suatu instansi dapat mengetahui kebutuhan dan keinginan dari penggunaan jasa layanan.

*Citizen's Charter* memuat visi dan misi pelayanan, serta standar pelayanan yang merupakan ukuran yang disepakati antara pengguna layanan dan penyedia layanan. Harapannya dengan adanya *citizen's charter*, suatu instansi dapat mengetahui kebutuhan dan keinginan dari penggunaan jasa layanan. Melalui *citizen's charter* komunikasi yang baik antara penyedia layanan dan pengguna layanan akan terjalin dan pada akhirnya akan tercipta kepuasan pelanggan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Gava Media. Yogyakarta
- Astuti, Retno Sunu. 2004. *Reformasi Administrasi*, Semarang, FISIP UNDIP
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ismail dkk. 2010. *Menuju Pelayanan Prima (Konsep dan Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik)*. Malang: Averroes Press.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Citizen's Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan Strategis untuk Mewujudkan good Governance dalam Pelayanan Publik*. Diakses melalui [www.google.co.id](http://www.google.co.id) tanggal 6 Februari 2013.
- Masdar, Syahrazad dkk. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi Untuk Pelayanan Publik*. Airlangga University Press. Surabaya.
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Pelayanan Publik Dan Custmer Satisfication*. Edisi I. Bandung: PT. Alumni (Anggota IKAPI)
- Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Gava Media. Yogyakarta
- Puspitosari, Hesti. Dkk. 2011. *Filosofi Pelayanan Publik: Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigm Pelayanan Public*. Jakarta: Setara Press.
- Ratminto dan Winarsih, dan Atik Septi. 2010. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima Pemerintahan yang Baik)*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Sinamblea, Lijan Poltak, Dkk. 2008. *Refomasi Kebijakan Publik (teori Kebijakan Publik dan Implementasi)*. Jakarta: Bumi Karsa
- Soekarwo, dkk. 2006 *Pelayanan publik dari dominasi ke partisipasi*. Airlangga University Press. Surabaya.
- Tjiptono, Fandy, (2002), *"Strategi Pemasaran"*, Andi Offset: Yogyakarta.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Government, Telaah dari dimensi Akutanbilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya.

